Deutscher Bundestag **Drucksache 14/9260**
14. Wahlperiode 05. 06. 2002

Beschlussempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Hermann Bachmaier, Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD
sowie der Abgeordneten Gerald Häfner, Cem Özdemir, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 14/8503 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz

A. Problem

Die im Grundgesetz festgelegte parlamentarisch-repräsentative Demokratie hat sich in der Bundesrepublik Deutschland bewährt. Doch auch der Wunsch nach stärkerer Beteiligung wächst in der Bevölkerung. In den letzten Jahren wurden die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger auf Ebene der Bundesländer deutlich ausgebaut. Die Erfahrungen damit waren positiv. Laut Artikel 20 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) wird die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt. Durch neue direkte Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger soll das parlamentarisch-repräsentative System unserer sozialen und rechtsstaatlichen Demokratie nun ergänzt, jedoch nicht ersetzt werden. Zusätzliche Beteiligungsrechte bringen auch mehr Verantwortung für die Bürgerinnen und Bürger bei der Entscheidung wichtiger Sachfragen. Interesse und Engagement für eine verantwortliche Willensbildung werden verstärkt. Dies belebt die Demokratie insgesamt und macht sie für die Menschen auch attraktiver. Neue Beteiligungsrechte müssen sich ebenso wie parlamentarische Initiativen und Entscheidungen an den Grundrechten, den unveränderlichen Grundentscheidungen der Verfassung und den übrigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen ausrichten und der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht unterliegen.

B. Lösung

Das Grundgesetz wird ergänzt bzw. geändert durch die Einführung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auch auf Bundesebene.

Annahme des Gesetzentwurfs in der Ausschussfassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Verfassungslage.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine

2. Vollzugsaufwand

Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide führen zu Durchführungskosten beim Bund, vor allem aber bei den Ländern und Gemeinden, die der Bund zu erstatten hat. Hierzu gehören u. a. Kosten der Prüfung der Stimmberechtigung, von öffentlichen Bekanntmachungen, Druckkosten, Kosten für die Versendung von Abstimmungsbenachrichtigungen, Kosten der Feststellung von Abstimmungsergebnissen. Die Höhe der entstehenden Kosten ist vor allem davon abhängig, in welchem Umfang die Bevölkerung die neuen Beteiligungsrechte nutzen wird.

E. Sonstige Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/8503 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert, anzunehmen:

1. Die Überschrift des Gesetzes wird wie folgt gefasst:

   „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz)“.

2. Die Überschrift nach Artikel 1 wird wie folgt gefasst:

   „Änderung des Grundgesetzes“.

3. In Artikel 1 wird vor Nummer 1 der folgende äußere Rahmentext eingefügt:

   „Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 26. November 2001 (BGBl. I S. 3219), wird wie folgt geändert:“.

4. In Artikel 1 Nr. 3 wird Artikel 82a Abs. 2 Satz 2 wie folgt gefasst:

   „Ausgeschlossen sind Volksinitiativen über das Haushaltsgesetz, über Abgabengesetze sowie über eine Wiedereinführung der Todesstrafe.“

5. Artikel 2 wird wie folgt gefasst:

   „Artikel 2
   (Inkrafttreten)

   Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.“

Berlin, den 5. Juni 2002

Der Innenausschuss

Ute Vogt (Pforzheim)
Vorsitzende

Hermann Bachmaier
Berichterstatter

Erwin Marschewski (Recklinghausen)
Berichterstatter

Gerald Häfner
Berichterstatter

Dr. Max Stadler
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Hermann Bachmaier, Erwin Marschewski (Recklinghausen), Gerald Häfner, Dr. Max Stadler und Ulla Jelpke

I. Zum Verfahren

1. Allgemein

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 14/8503 wurde in der 227. Sitzung des Deutschen Bundestages am 21. März 2002 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung und den Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung** hat in seiner 64. Sitzung am 16. Mai 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU bei Abwesenheit der Fraktionen der FDP und PDS empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/8503 mit der Maßgabe anzunehmen, dass der in Artikel 1 Nr. 3 vorgeschlagene Artikel 82a Abs. 2 wie folgt gefasst wird:

„(2) Finanzwirksame Volksinitiativen sind zulässig. Ausgeschlossen sind Volksinitiativen über das Haushaltsgesetz, über Abgabengesetze sowie über eine Wiedereinführung der Todesstrafe.“

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 130. Sitzung am 5. Juni 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP empfohlen, dem Gesetzentwurf in der Fassung der Änderungsanträge der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 14/843 des federführenden Ausschusses zuzustimmen.

Der Rechtsausschuss hat mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der FDP empfohlen, den Änderungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 14/841 abzulehnen.

3. Beratungen im federführenden Ausschuss

a) Der **Innenausschuss** hat in seiner 91. Sitzung am 20. März 2002 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zum Entwurf des Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz durchzuführen.

   Die öffentliche Anhörung hat der Innenausschuss in seiner 94. Sitzung am 19. April 2002 durchgeführt.

   Auf das Protokoll der Anhörung, an der sich 10 Sachverständige beteiligt haben, wird hingewiesen.

   Der Innenausschuss hat nach der Anberatung in der 97. Sitzung am 15. Mai 2002 in seiner 98. Sitzung am 5. Juni 2002 den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/8503 abschließend beraten. Als Ergebnis der Beratungen wurde der Gesetzentwurf auf Drucksache 14/8503 in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP angenommen.

   Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 14/843 wurde mit dem gleichen Stimmenergebnis angenommen.

   Der Änderungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 14/841 wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS abgelehnt.

b) Der Änderungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 14/841 hat folgenden Wortlaut:

   1. Die Überschrift lautet neu: „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Volksinitiative in das Grundgesetz“.

   2. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

      a. Die Überschrift lautet nunmehr: „Änderung des Grundgesetzes (Einführung der Volksinitiative)“.

      b. Ziffer 2 entfällt.

      c. Ziffer 3 lautet neu: „Nach Artikel 82 wird folgende Vorschrift eingefügt:

      Artikel 82a (Volksinitiative)

      400 000 Stimmberechtigte können den Bundestag mit einer mit Gründen versehenen Vorlage befassen. Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben ein Recht auf Anhörung.“

II. Zur Begründung

Die **Fraktion der SPD** betont, dass es in der gewachsenen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland nun an der Zeit sei, dem Volk das notwendige Maß an direkten Mitbestimmungsmöglichkeiten einzuräumen. Der Wunsch hierfür sei vielfach vorhanden, daher müsse eine Ergänzung der parlamentarischen Demokratie um die Elemente der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheids verbunden mit einem entsprechenden Katalog zu Quoren und Ausnahmen vorgenommen werden. Dieses Vorhaben sei auch bei den Sachverständigen im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses auf große Zustimmung gestoßen. Der Änderungsantrag greife daher auch deren Empfehlungen zu Ausnahmetatbeständen auf. Entscheidend sei, grundsätzlich eine breite Einigung über die Einführung dieser Elemente – auch nötigenfalls schrittweise – zu erzielen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hebt hervor, dass sie keine grundsätzlichen Vorbehalte gegen mehr unmittelbare Mitbestimmungsmöglichkeiten habe, allerdings sei die Zeit bis zur Bundestagswahl im September 2002 zu kurz, um so wesentliche Veränderungen des Grundgesetzes vorzunehmen. Es sei notwendig, die insbesondere durch Sachverständige auf der Anhörung geäußerte Kritik an wesentlichen Punkten des Gesetzentwurfs ausführlich zu beraten.

Der vorliegende Entwurf könne von der Fraktion der CDU/CSU insbesondere wegen seiner verfassungswidrigen Einschränkung der Länderrechte nach Artikel 79 Abs. 3 GG zur Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes nicht mitgetragen werden. Überdies verletzten die vorgesehenen Quoren ein Grundprinzip der Demokratie: das Mehrheitsprinzip. Deshalb solle erst in der nächsten Legislaturperiode darüber befunden werden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** führt aus, die Ergänzung des Grundgesetzes sei schon in Artikel 20 Abs. 2 GG selbst angelegt. Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide hätten sich in den Ländern bewährt und wirkten grundsätzlich stabilisierend in einer Demokratie. Mehr Mitsprache des Volkes erhöhe das Engagement der Bürger sowie deren Identifikation mit dem Gemeinwesen ebenso wie die Akzeptanz von Gesetzen, mehr als vier Fünftel der Bevölkerung wünsche sich dies auch. Auch andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union würden ein Mehr an direkter Mitbestimmung kennen. Wichtig sei, dass durch die Verfahrensgestaltung, die Hürden, Fristen und die Regelungen zur Beteiligung der Länder sowie die Ex-ante-Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts die rechtliche und tatsächliche Anwendbarkeit des Artikels 82a GG gewährleistet sei. Ein Mehr an Mitbestimmung trete zudem Politik- und Parteienverdrossenheit sowie Protestwahlverhalten entgegen.

Die **Fraktion der FDP** spricht sich dafür aus, zunächst die Volksinitiative zu realisieren. Verfassungsgesetzgebung sei konsensorientierte Gesetzgebung, wobei die Volksinitiative ein erster wünschenswerter Schritt auf dem Weg zu mehr direkten Mitbestimmungsmöglichkeiten sei. Insgesamt sei dieses Ziel jedoch nicht durch Elemente einer „Volksgesetzgebung“ zu erreichen, es unterscheide sich auf Bundesebene von kommunalen Mitbestimmungsmöglichkeiten. Das Grundgesetz sei vorwiegend an einer repräsentativen Demokratie orientiert. Diese könne nur behutsam ergänzt werden. Entscheidend sei, einen breiten Konsens für eine Verfassungsänderung zu erzielen.

Die **Fraktion der PDS** bedauert unter Hinweis auf ihren Antrag zur Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz, den sie zu Beginn der Legislaturperiode gestellt habe, die Ausgestaltung und das Verfahren hinsichtlich dieses Gesetzentwurfs. Die Zeit bis zur Bundestagswahl sei tatsächlich zu knapp, eine gründlichere Diskussion der Ergebnisse der Anhörung wäre wünschenswert. Zudem seien die Hürden und Quoren zu hoch angesetzt, um ein tatsächliches Mehr an Mitbestimmung zu erreichen und Politikverdrossenheit zu vermeiden. Sie habe sich hier weitergehende Regelungen gewünscht. Trotz dieser Bedenken sei der Gesetzentwurf aber ein sinnvoller erster Schritt, um zu einem Mehr an direkten Mitbestimmungsmöglichkeiten zu kommen. Daher könne sie zustimmen.

Berlin, den 5. Juni 2002

Hermann Bachmaier
Berichterstatter

Erwin Marschewski (Recklinghausen)
Berichterstatter

Gerald Häfner
Berichterstatter

Dr. Max Stadler
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333